



TITLE:

# 植民地支配と都市空間 --アメリカ 統治初期マニラの公衆衛生--

AUTHOR(S):

千葉, 芳広

---

CITATION:

千葉, 芳広. 植民地支配と都市空間 --アメリカ統治初期マニラの公衆衛生--. 東南アジア研究 2018, 56(1): 67-89

ISSUE DATE:

2018-07-31

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/233607>

RIGHT:

©京都大学東南アジア地域研究研究所 2018

## 植民地支配と都市空間 ——アメリカ統治初期マニラの公衆衛生——

千葉 芳 広\*

### Colonial Control and Spatial Configuration: Public Health of Manila in Early American Era

CHIBA Yoshihiro\*

#### Abstract

This paper considers the spatial configuration of Manila, focusing on American public health policy during the period 1905–14, when Victor Heiser held great power as the Director of Health. During this period after the Filipino-American War, public health policy was concerned with the improvement of Filipinos' sanitary customs and promoted the configuration of urban spaces.

For the United States, medicine and public health were measures to justify colonialism in the Philippines. Simultaneously, sanitary customs were regarded as a sign of moral civics, which was a precondition of Philippine independence. American sanitary officers intervened in Filipinos' lives and social order, and did not give Filipinos favorable evaluations on sanitary customs.

As a result, the urban spatial configuration was shaped by laws and surveillance up to the early part of the second decade of the twentieth century. Interventions in Filipinos' lives through home inspections were a particularly important matter. The purification of public spaces such as markets, slums, etc., and the relocation of slum residents into suburbs were also enforced. Many lawsuits were filed for violations of sanitary laws, which meant that American sanitary laws brought social friction into Filipino societies. Up to the second decade of the twentieth century, when many American sanitary officers returned, sanitary education in public schools was refined and intensified to insert moral civics into Filipino societies.

**Keywords:** Manila, public health, American colonialism, imperial medicine, spatial configuration, house inspection

キーワード：マニラ，公衆衛生，アメリカ植民地主義，帝国医療，空間再編，戸別検査

---

\* 北海道医療大学リハビリテーション科学部作業療法学科；Department of Occupational Therapy, School of Rehabilitation Sciences, Health Sciences University of Hokkaido, 1757 Kanazawa, Tobetsu-cho, Ishikari-gun, Hokkaido 061-0293, Japan  
e-mail: chibayo@hoku-iryo-u.ac.jp  
DOI: 10.20495/tak.56.1\_67

## はじめに

スペインとアメリカ両統治下に跨る、1880年代から1900年代前半にかけてのコレラ対策は、フィリピン公衆衛生政策の原型が形成される一つのきっかけであった〔千葉 2015〕。1902～04年のコレラ流行時にはアメリカの暴力的な公衆衛生政策が展開していたが、1905年以降には衛生教育などより協調的な要素を取り込んだものへと転換している。しかし、学校教育を通じて公衆衛生における市民倫理が本格的に教えられるようになるのは1910年代以降のことであった。同時に1905年以降は、フィリピン中央政府の衛生行政組織の改編に伴って衛生行政が衛生局（Bureau of Health）に一元化される時期でもあった。そのトップの衛生局長には、ハイサー（Victor G. Heiser）が1915年2月まで就任して強大な権限を保持することになる。ハイサーが衛生局長に着任していた時期には、軍隊に入れ替わって警察権力が戸別検査の担い手に加わり、法的取締りと併せてマニラ住民の監視機能が強化されていた。本研究では、1905年から1914年までのマニラの公衆衛生に焦点を当てて、都市空間がどのように再編されていたのかを明らかにする。20世紀はじめの時期において、アメリカは、人種主義的に否定的に捉えられたフィリピン人の身体および社会秩序には介入主義的であり、マニラの都市統治の考察において公衆衛生の視点は不可欠であった。その政策上の前提では、アメリカ人官僚のあいだでフィリピン人の衛生慣行を変える教育と都市衛生が関連づけられていたが、1910年代はじめまで、公立学校における衛生教育はいまだ萌芽的で、マニラの公衆衛生政策は強制と監視によって特徴づけられていた。

これまでのフィリピン研究を振り返ると、イレート（Reynaldo C. Ileto）やサリバン（Rodney J. Sullivan）は、1902～04年のアメリカによるコレラ対策がフィリピン平定と分離されずに実施された結果、医師を含むフィリピン人のあいだにアメリカの公衆衛生政策に対する抵抗が生じたことを示している〔Ileto 1988; Sullivan 1988〕。その後フィリピン医療・衛生政策史研究の画期となったアンダーソン（Warwick Anderson）の著作は、フィリピン・アメリカ戦争以降の時期も含めて、アメリカのフィリピン植民地統治における国家理性を医療・公衆衛生政策を通じて考察した。フィリピン・アメリカ戦争において、軍医が白人軍隊のために実施していた公衆衛生上の措置は、ゲリラ戦後になるとフィリピン住民の管理様式へと転換していったのである。フィリピン人の身体的特徴は衛生慣行と関連づけられて人種主義的に捉えられ、市民的価値の観点から評価された。フィリピン人の衛生慣行の問題、すなわち規律に従う自己統治能力の欠如は、アメリカ植民地統治による文明の受け入れを必要とする根拠となっている。食事や衣服、排泄物の処理などが公衆衛生や教育の政策対象となって、フィリピン人はアメリカ人の倫理的指導を受ける立場におかれたのである〔Anderson 2006〕。

その一方でマクトル（Ronaldo B. Mactal）は、アメリカ統治下マニラの公衆衛生政策を研究

した。分析時期は、アメリカ人が保健行政を指揮していたとする1898～1918年の20年間である。法的規制や訴訟の問題は抜け落ちているが、本稿と同様、戸別検査やスラムが衛生上の課題となっていたことを示した。マクトルは、死亡率などのデータでみる限り、アメリカ統治下マニラの保健状況に大きな進歩があったのは間違いの無い事実であったとする。しかし死亡率の高かったフィリピン人乳幼児の問題は、1900年代はじめの保健プログラムの組上に載らなかっただけでなく、その後も乳幼児の健康に関してアメリカ人の関与は弱かった。こうしてマクトルは、マニラの保健プログラムが、死亡率の高かったフィリピン人乳幼児の健康よりもアメリカ人の罹患リスクともなるコレラ、天然痘、腺ペスト中心であったことを問題にしている。それは、アメリカによる医療・衛生政策がフィリピン人よりもアメリカ人の健康に配慮していたためであったという [Mactal 2009]。

このようにアメリカ統治下フィリピンの医療・衛生史研究は、その起点となったフィリピン・アメリカ戦争との関係への関心が出発点となっていた。既述のアンダーソンの研究では、アメリカ統治の性格を明らかにしつつ、アメリカ人医官の思想や政策体系に分析の重点が置かれていた。同時にマクトルも指摘したように、アメリカは、戸別検査を通してマニラ都市社会の各家庭を監視する方法を維持しながら、スラム、市場、河川などをより衛生的にする意図を持っていた。アンダーソンは、フィリピンでアメリカが実施した公衆衛生政策の理念やイデオロギーを考察していて、地域を明確に限定した地方社会史の脈絡で公衆衛生が捉えられているわけではなかった。そのため、フィリピン社会への監視の視点は提示されているものの、法律や警察権力の強制が考察から抜け落ちてしまっている。本稿は、法律および警察権力の強制に加えて、次に検討する教育の視点も統合して、公衆衛生における両者の関係を段階的にみていく。

学校教育を通じた市民倫理に関して、岡田は、アメリカ植民地主義の脈絡において教育の役割を考察し、文明を向上させるという思想から、独立の前提となる市民性をフィリピン人に浸透させようとする目的が市民的理念であるとした。アメリカ人は、学校教育において恩恵として市民性を植えつけようとしたが、その結果については否定的の評価しか生み出せなかったとする [岡田 2014]。そうした思想は、公衆衛生政策にみられるアメリカ人衛生官吏のものと共通している。本稿の論述では、マニラ公衆衛生史の観点から、監視や強制に比して公立学校で衛生教育の政策が強まるのは1910年代以降であることを指摘していきたい。これに関連して、アメリカによるフィリピン支配という広い視点からみると、永野が指摘するように、植民地の支配を持続させるためにはその支配を正当化する社会通念、すなわち「植民地言説」が必要であったということになる。すなわち、アメリカ人とフィリピン人の対立的関係から移行して、アメリカ植民地支配がもたらす文明を恩恵とする社会通念が植民地内部の権力関係に影響していくようになるのは第一次世界大戦後であるとする [永野 2003]。公衆衛生上においても、警

察や法律を通じた、アメリカ人とフィリピン人の強制的関係は、アメリカ人衛生官吏が撤退する第一次世界大戦前後から、学校制度を利用した市民倫理教育へとシフトしていった。今後の研究で確かな論証を必要とするが、アメリカが要求する衛生上の市民性は、フィリピン人のあいだに浸透していかなかった一方でフィリピン社会をみるうえでの強固な価値基準となっていた。

本稿は、イレートによるフィリピン人の抵抗を重視する視点、アンダーソンが提示した公衆衛生の背後にある政策理念、岡田の市民的理念の議論、永野の植民地言説などを踏まえて、フィリピン・アメリカ戦争以降のマニラ都市地域住民の生活空間における公衆衛生を考察していかうとするものである。植民地支配と現地社会のあいだに展開した、マニラの公衆衛生を進める政治力学として、監視と強制に基づく政策から学校教育に基づくイデオロギ的政策へと移行していったことを強調している。

また本稿では、公衆衛生政策を考察するにあたってコレラ対策を重視する。ほかのアジアではペストの社会的影響が大きかったが〔永島他 2017〕、アメリカ統治下のフィリピンではコレラを取りあげた方が公衆衛生政策の考察において有効であった。フィリピン・アメリカ戦争が展開する最中に大規模なコレラ流行が生じたため、アメリカにとってコレラ制圧がフィリピン植民地統治にとって重要な課題となったためであった。公衆衛生政策の内容の規定的要因として、植民地統治下における特定の感染症流行のタイミングという偶然性も重要であった。

第I章では、フィリピン全体における公衆衛生政策をフィリピン人の教育や衛生慣行の改良の議論と重ね合わせながら、植民地統治との関連で考察する。次いで第II章では、マニラにおける医療・衛生に関する制度の概況をみていく。そして第III章では、公衆衛生政策の視点からマニラ都市空間の再編を考察する。ただし上下水道の整備の考察は分量的に過大となるため、別の機会に論じることしたい。

## I 公衆衛生政策と統治

### 1. 公衆衛生政策の思想的背景

フィリピン・アメリカ戦争が生じた1899年には、フィリピン人有産知識人層で医師のパルド・デ・タベラ (T.H. Pardo de Tavera) らが、新たな先進的西欧文明に期待してアメリカ人統治者との友好関係を積極的に構築していた。加えてパルド・デ・タベラが、同じく第一次フィリピン共和国議会議員で医師だったゴメス (Manuel Gomez y Martinez) を内務長官のウースター (Dean C. Worcester) に引き合わせた結果、ゴメスはフィリピン衛生委員会 (Insular Board of Health) に加わることになる〔史料14〕。フィリピン衛生委員会は、1901年7月1日、アメリカ人軍医を委員長としてマニラ衛生委員会 (Board of Health for the City of Manila) を改

組して設立され、マニラおよびフィリピンの衛生関連諸法の草案を作成するものであった。このフィリピン衛生委員会における政策立案を方向づけていたのは、アメリカ人医官であった。1904年、同委員会は、1902～04年におけるコレラ流行に影響したフィリピン特有の状況として、気温と湿度の高い熱帯、過密な住居、社会慣習、汚染された飲料水、下水設備の不完全性を挙げている。「排便」行為にも言及し、衛生教育を重視するとした。結果として多くの経済開発の成功は、人々が健康であるかどうかによって依存すると結論づけた。こうして居住環境、個人・家庭の衛生慣行、同衛生慣行と経済の問題、および教育を通じた衛生慣行の改善の4つの視点が提示され、それらはアメリカがフィリピンで実施した公衆衛生政策の特徴ともなっていた [Philippine Islands, Board of Health 1904: 8-10]。

1905年になると11の部門から成る衛生局が中央政府に設立されて、フィリピン衛生行政の主導的役割を担うようになる。ハイサーが着任することになる衛生局長は、フィリピン衛生委員会および公衆衛生監督官ポストの廃止に伴ってそれらの権限を引き継ぎ、マニラおよびフィリピンの公衆衛生に関して法案を作成することになった [United States, Bureau of Insular Affairs 1906: Pt.2, 69-70; 1907: Pt.2, 11, 59-60]。地方では州衛生委員会は廃止されて、一つもしくは複数の州から成る衛生地域 (health district) ごとに地域衛生監督官 (district health officer) が総督によって任命された。当初、地域衛生監督官にはアメリカ人を充てることがウースターやハイサーによって企図されていたが、パルド・デ・タベラらの反対により実現しなかった。1914年までには、13の衛生地域のうち10の地域の地域衛生監督官をフィリピン人が担当している。各衛生地域には、地域衛生監督官とは別に、貧困層にケアを提供するために最低一人のフィリピン人医師を置くことにもなった [United States, Bureau of Insular Affairs 1907: Pt.2, 13-14; Sullivan and Ito 1997: 55-56]。

ハイサーは、1905年4月、アメリカ海軍フィリピン検疫局長から公衆衛生委員長に転身し、同年すぐに衛生局長に着任して、のちにマニラにおけるコレラ制圧の名誉でアメリカで英雄視される人物である。衛生局長に着任した際、衛生局の事業目的を「現地住民が享受する幸福の増大に寄与し、人々の生産力を向上させて国富増大に貢献する」として、その社会医学的特徴を示した。また1905年にコレラが流行した際には、ハイサーが陣頭指揮をとって教育キャンペーンを展開する [United States, Bureau of Insular Affairs 1907: Pt.2, 57-63]。

ハイサーにおけるフィリピン衛生問題への人種主義的立場をよく示すのは、1910年にバギオで開催された熱帯医学極東会議 (Far Eastern Association of Tropical Medicine) での報告である。フィリピン人について、「我々が直面しているのは遺伝的に貧相な体つきをして貧困に打ちひしがれた人々である。迷信や慣習によって、衛生のための単純な決まりや行動を強く否定し、田畑を生産的にするための意欲にも欠如している。ほとんどの者に無知や貧困がみられるために、多くの病気への抵抗力が無いままである」とした。さらにマラリア、結核、ペストという



感染症に触れた後、コレラ流行と関連する飲料水供給および尿尿処理、不衛生な慣習の問題を指摘した。こうして「現地住民を、我々が認識している身体的・精神的に虚弱な人種から、実現するかもしれない強く健康的で我慢強い人々へ変えることは、その国の未来における成功の基礎である。そのことは、単に衛生局だけの問題ではなく、経済的・教育的問題でもある」と説明した [Heiser 1910: 171-177]。フィリピン人の身体を強化するという人種主義的発想を抱き、その背後にアメリカの植民地支配における使命感、すなわちアメリカの高度な文明を広めるという揺るぎない信念が存在していた。これが、フィリピンの社会秩序を変えるという一貫した意志をハイサーに貫かせた [Heiser 1936]。当時のフィリピンにおけるアメリカ人の人種主義的思考は、医官に限定されたものではない。フィリピンにおける労働状況を調査するため、1900年代前半には、フィリピン人と中国人の労働効率性を比較する方法が民政長官タフト (William H. Taft) やアメリカ本国の労働省調査官によって採用されていた [千葉 2009: 93-97; Clark 1905: 721-905]。当時フィリピンのアメリカ人にみられた人種主義的な労働力の把握を医学的に基礎づけて、公衆衛生政策に反映しようとしていたのがハイサーなどの医官たちであった。

こうして1905年以降の公衆衛生政策は、人種主義的に把握された衛生慣行の改良を目的として、中央集権が進むなかでの住民管理の可視化、および並行して進んだ都市空間の改良を実践していくことになる。

## 2. 衛生慣行への介入

1900年代初頭、アメリカ人主導のフィリピン衛生委員会を中心に形成された公衆衛生政策はフィリピン人の衛生慣行を変えることを課題とした。上下水道などのインフラ設備を早急に整備することが不可能だったためだけでなく、社会階層や人種に配慮した公衆衛生政策が実施されていたためでもあった。

1904年の段階で公衆衛生監督官カーター (E. C. Carter) は、衛生慣行について人種および社会階層の観点から評価した。アメーバ赤痢の出現に関連づけて、多くの下層フィリピン人は、温暖な気候、単純な料理方法のために水を温める設備を持っていないという具体的事実を指摘して、そうした東洋的慣習および病気の性質・原因に関する知識の絶対的欠如の結果、多くの非衛生的行為を実践するとした。数世紀のあいだ存在してきた人種的慣習は、2、3年のうちに変わることは無いとしながらも、問題の核心は、将来世代に向けた教育事業になるとした。その成功の鍵を握ったのは、衛生官吏の直接的努力というよりも公立学校での指導であるという [United States, Bureau of Insular Affairs 1905: Pt.2, 89-90]。

フィリピン人の衛生慣行改善のための教育キャンペーンを、科学研究の推進によって基礎づけていくことも重視された。マニラには医療・衛生に関する研究施設が設立され、スペイン統

治下の1890年代に設立されたマニラ市研究所（Laboratorio Municipal de Manila）を母体として、1900年には軍事病院内の実験室を受け継いだ施設が存在していた。1901年7月に設立された政府実験局は、1905年以降に科学局へと改組され、政府研究所、生物学研究所、化学研究所、医学研究所を組織するに至った〔United States, Bureau of Insular Affairs 1906: Pt.2, 118-120〕。既述の公衆衛生監督官カーターは、公衆衛生上の改善は正しい科学のもとで急速に向上しつつあるとした上で、フィリピンにおける緊急の課題は、どのようにして科学を効果的に適用できるかであると述べた〔United States, Bureau of Insular Affairs 1905: Pt.2, 84〕。コレラ予防のための教育キャンペーンおよび科学的調査の役割は、内務長官のウースターによっても強調されるところとなった。コレラ流行は、民衆の無知と迷信および慣習、とりわけ素手での直接の食事によって急速に拡大されるとして、こうした状況は、忍耐強い、一貫した教育キャンペーンによってのみ修正可能であるという〔Worcester 1908: 127-128〕。

1905年以降、衛生局は学校教育とも連携して公衆衛生政策を進めていった。1905～06年には、コレラ予防策をスペイン語や地方言語で宣伝する方法が推奨されている。例えば、全国の学校教育の場で、正規授業を通じて児童に飲料水を熱して飲むなどのコレラ予防の指導がなされると同時に、親にも内容を伝達することが指示された。カトリック教会をはじめとする宗教団体や警察組織も、コレラ対策の宣伝に協力した〔United States, Bureau of Insular Affairs 1905: Pt.2, 5-7, 86〕。ただしそうした学校における衛生教育は、コレラ流行時に一時的に実施されたものに過ぎなかった。学校の衛生教育が常時行われるようになるのは、1910年代以降になる。1910年になると、フィリピン教育局は感染症予防のための啓蒙本を出版した。多くの胃腸器系疾患予防のための衛生慣行に加えて、病人、とりわけ感染症患者を分け隔てなく見舞う慣習は奨励されるべきではないとして、清潔さは「神への信仰」になぞらえて日常生活で重視されるべきとした〔Philippine Islands, Bureau of Education 1910: 3-5〕。また衛生局は、1913年と1914年に公立学校での教材として複数のパンフレットを出版した〔United States, Bureau of Insular Affairs 1914: 107〕。パンフレットでは、病原体を運ぶ蠅や蚊への対処、病原体の温床となるトイレやゴミの管理の必要性が宣伝されている。例えば、「科学者たちは数年にわたって家蠅を研究し、この虫が蛇その他の動物以上に人間に死をもたらし危険であるということで一致している」、または「市民および地方政府が結束し、この国の最悪の敵を一掃しよう」など、扇動的な言葉を交えて訴えた〔Philippine Islands, Bureau of Health 1913; 1914a; 1914b〕。1915年当時の衛生局長は、上述のパンフレットは健康改善のために学校教育で使用され、とくに疫病が生じた際には有効だったと評価している〔史料3〕。

公衆衛生と学校教育の結びつきは、1919年当時の教育局長マルカート（W. W. Marquardt）によっても強調されるところとなる。教員教育に使用するパンフレットにおいて、その冊子の目的を初等学校の担当教員に衛生の本質と良き市民性の基礎を教えることを提案することとし



た。さらにそのために教員に望むこととして、日常実践を強調した [Philippine Islands, Bureau of Education 1922: 3]。具体的には、フィリピン人向け衛生教育は7年制の初等学校における市民的倫理の問題として明確化されて、教育活動全体における課題は1～6年の各学年および月ごとに定められることになる。例えば第4学年では、「フィリピン人が市民となることが重要なのは、そうした市民がフィリピンの統治を助けるためである。よく学ぶことの結果として、フィリピンの最良の市民の一人となることができる」とした。具体的には、髪の毛、爪、歯などの身なりを整えることから始まり、家庭、学校、地域社会、国家において果たすべき役割を学ぶことが教育の対象になった [ibid.: 42–65]。このように、生活上の自己管理を実践した市民が地域や国家の社会の一員となるべきという考えであった。公衆衛生は、学校においてアメリカで理想とされた市民的倫理観と結びついて教えられるところとなったのである。

同時に1910年代前半にもなると自治化政策がより進んで、医官を含む多くのアメリカ人官僚がアメリカ本国へ帰還する事態となっていた。表1にあるように、中央政府全体と同様、

表1 衛生官吏構成（中央政府およびマニラ市）

|       | 中央政府  |        |        |        |       |        |        |        | マニラ市   |        |        |        |
|-------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|       | 全体    |        |        |        | 衛生局   |        |        |        | 衛生関連部門 |        |        |        |
|       | アメリカ人 |        | フィリピン人 |        | アメリカ人 |        | フィリピン人 |        | アメリカ人  |        | フィリピン人 |        |
|       | 人数    | 1人当り給与 | 人数     | 1人当り給与 | 人数    | 1人当り給与 | 人数     | 1人当り給与 | 人数     | 1人当り給与 | 人数     | 1人当り給与 |
| 1903年 | 2,777 | 2,606  | 2,697  | 812    | 68    | n.a.   | 97     | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1904年 | 3,228 | 2,694  | 3,377  | 868    | 116   | n.a.   | 88     | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1905年 | 3,307 | 2,704  | 4,023  | 823    | 133   | n.a.   | 61     | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1906年 | n.a.  | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.  | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1907年 | 2,616 | 3,008  | 3,902  | 829    | 73    | n.a.   | 40     | n.a.   | 9      | n.a.   | 8      | n.a.   |
| 1908年 | 2,479 | 3,126  | 4,080  | 904    | 62    | n.a.   | 55     | n.a.   | 25     | n.a.   | 17     | n.a.   |
| 1909年 | 2,659 | 3,226  | 4,397  | 914    | 72    | 2,673  | 58     | 1,680  | 14     | 2,654  | 14     | 1,009  |
| 1910年 | 2,633 | 3,325  | 4,639  | 926    | 73    | 2,905  | 46     | 1,719  | 12     | 2,892  | 12     | 997    |
| 1911年 | 2,633 | 3,401  | 4,981  | 937    | 71    | 2,764  | 48     | 1,561  | 11     | 3,158  | 10     | 1,028  |
| 1912年 | 2,680 | 3,450  | 6,033  | 906    | 92    | 2,608  | 63     | 1,489  | 12     | 3,179  | 13     | 974    |
| 1913年 | 2,623 | 3,524  | 6,363  | 916    | 90    | 2,666  | 94     | 1,163  | 11     | 2,890  | 10     | 1,049  |
| 1914年 | 2,148 | 3,612  | 7,283  | 955    | 58    | 2,947  | 142    | 1,071  | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1915年 | 1,935 | 3,698  | 7,881  | 988    | 52    | 3,427  | 219    | 1,237  | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1916年 | 1,730 | 3,686  | 8,725  | 966    | 40    | 3,595  | 157    | 1,425  | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1917年 | 1,310 | 3,667  | 9,859  | 970    | 34    | 3,697  | 187    | 1,300  | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1918年 | 948   | 3,913  | 10,866 | 1,047  | 28    | 3,693  | 225    | 1,339  | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| 1919年 | 760   | 3,954  | 12,047 | 1,082  | 14    | 3,104  | 273    | 1,237  | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |

出所：Philippine Islands, Bureau of Civil Service 1909–1920.

注：1) 1人当り給与は、フィリピンペソを単位とする月給。

2) マニラ市における衛生関連部門とは、衛生・輸送部 (Department of Sanitation and Transportation) を指す。上下水道建設部 (Department of Sewer and Waterworks Construction) は除外した。

1919年までに衛生局でもアメリカ人の数は減少していた。1910年代前半は、フィリピン独立の議論がフィリピンとアメリカ双方で沸き起こった時期でもあった。そのなかで、アメリカによるフィリピン統治に対する貢献を公衆衛生の成功に求めて、その統治を正当化する意見がさまざまな立場のアメリカ人から表明された。

フィリピン在住の民間アメリカ人であった、ある生命保険会社の医療責任者は、当時のアメリカ大統領ウィルソンに次のような手紙を送っていた。それは、フィリピンがアメリカの撤退によってその統治以前の衛生状態に戻ることを危惧し、将来的にもアメリカが衛生制度に貢献することはフィリピン人の幸福にとって必要であるとした。検疫、ワクチン接種、水利行政、食品管理、コレラ対策など多くの事例を取りあげた後、強い政府無しで衛生事業を継続することは不可能であるとしている。わかりやすい衛生教育を通じて、虚弱な身体は健康的で精力的なものへ作りかえられなければならない、その結果として独り立ちして近代文明の要求を満たすことができるとした〔史料1〕。

ハイサーと盟友関係にあったウースターは、内務長官の任期にあった1900～13年におけるアメリカのフィリピン統治を振り返って、マニラの上下水道建設、フィリピン総合病院（Philippine General Hospital）の設立、フィリピン大学医学部を通じたフィリピン人医師の養成を挙げて医療・衛生政策の成果を賛美した。加えて主要な疾患としてコレラ、赤痢、腸チフス、天然痘、マラリア、ハンセン病、脚気、腺ペストを取りあげて、罹患率や死亡率を減退させたとした〔史料13〕。ウースターもまた、アメリカのフィリピン統治、とりわけ衛生面での成果をこのように高く評価し、フィリピンの独立およびアメリカ人官僚のフィリピンからの撤退に強く抗議していた。また1914年3月16日付のニューヨークタイムズ（New York Times）編集者への手紙では、新たに任命されたフィリピン人衛生局副局長は「有能な人物ではない」とした上で、都市および地方はアメリカ人衛生官吏の不足によって腺ペストやコレラの脅威に曝されているとした〔史料15〕。ハイサーも10年間にわたるフィリピンでのアメリカ公衆衛生政策を大きく賛美して、フィリピンは東洋のほかの国々による同様の政策実施を刺激する重要な手本とならなければならないとした〔Heiser 1912: 132-134〕。こうした言及を含んだハイサーの論文は、1913年7月、合衆国議会でも取り上げられ、アメリカ人軍医および公衆衛生当局による衛生事業は、アメリカがフィリピンで実施した称賛すべき事業とされた〔史料2〕。

アメリカがフィリピンを植民地化してから約15年間、民間および植民地高官双方のアメリカ人にとってフィリピンでの公衆衛生政策は、世界的な貢献としてフィリピン統治を正当化するための材料となっていた。それを実施するのはアメリカ人でなければならない、フィリピン人の政策担当能力には懐疑的であった。

フィリピンからのアメリカ人官吏の撤退が進むなか、1917年制定の行政法（Administrative Code）によって、1915年設立のフィリピン衛生部（The Philippine Health Service）が公教育省

(Department of Public Instruction) のもとに置かれることになった。これはフィリピン議会で認可された行政組織の再編であり、フィリピン人が公衆衛生でリーダーシップをとってより大きな自治を獲得していこうとする試みでもあった [Golay 1997: 191]。しかしながら公衆衛生担当部局が内務省から公教育省へ移ったこと自体、教育との連携を重視して公衆衛生を進めることを意味する。ハイサーが公職を去った後も、フィリピン公衆衛生において教育を重視する姿勢は、当時のアメリカ人衛生部長 (Director of Health) ロング (J. D. Long) やフィリピン人官吏に受け継がれることになった。新たな衛生部は、フィリピン住民の健康と衛生状態の維持を目的とし、感染症の予防と対策、公衆衛生上の有害行為の消滅、特定の病気と死亡原因の除去を行うとした [史料 4; 史料 5]。フィリピン人大衆の衛生慣行を政策上の課題とすることも、フィリピン人官吏による衛生業務に一部継承された。1920 年当時、衛生部長ロングのもとで副部長だった医師のヘスス (Vincente de Jesus) は、合衆国島嶼局宛に将来的展望を書きつづるなかでの課題の一つに、大衆の不衛生慣行がコレラなどの腸疾患の原因であり続けることを挙げていた [史料 6]。

市民的倫理性は植民地教育の目的でもあり、アメリカ社会における理想の市民像を模範としていた [岡田 2014]。衛生は、そうしたフィリピン人への政治教育、すなわちフィリピンにおける統治の課題を解決する領域であった。衛生慣行の形成は良き市民性の獲得に導く日常的実践として語られただけでなく、独立のための市民的倫理性の獲得ともみなされたが、1910 年代までフィリピンの独立に結びつく公衆衛生上の評価はアメリカ人によって与えられないままだった。こうして 1920 年代におけるフィリピンの公衆衛生政策は、衛生官吏の変更を伴いつつ、学校教育を通じた市民性の獲得を目的としてフィリピン人のあいだで実施されることになるのである。

## II マニラの新たな医療・衛生

次に、政治的意味を強く帯びた衛生慣行に介入する公衆衛生政策以外に、アメリカ統治初期マニラにおける医療・衛生制度の概況はどのようなものであったか考察することにしよう。

条例を審議・可決するマニラ市行政は、1901 年に軍事政府から民事政府へ移行したことに伴い、当初、民政長官から任命された 3 名のアメリカ人委員と 1 名の書記からなるマニラ市行政委員会の管轄下に置かれた。それまでアメリカ人軍人であった 6 名の部局長は、民事政府下でもそのまま任務を継続した。警察組織も同時に設立されて、アメリカ軍との協力のもと検疫や衛生検査に従事した。併せてマニラ諮問会議 (Advisory Board) も組織され、マニラ市行政委員会の審議のための提案や推奨をおこなった。マニラを構成する 11 の地区から各 1 名が代表して諮問会議委員となり、2 週間に 1 度の定例会議をもち、諮問会議委員すべてがフィリピン人

表2 天然痘ワクチン実績件数（マニラ・地方）と天然痘死亡者数（マニラ）

|        | 天然痘ワクチン実績件数 |        |        |        |        |             |           |               | 天然痘<br>死亡者数<br>(マニラ) |
|--------|-------------|--------|--------|--------|--------|-------------|-----------|---------------|----------------------|
|        | イントラム<br>ロス | メイシク   | トンド    | サンパロク  | パコ     | 合計<br>(マニラ) | 地方        | 合計<br>(フィリピン) |                      |
| 1901 年 | n.a.        | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | 69,756      | n.a.      | n.a.          | 6                    |
| 1902 年 | n.a.        | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | 133,800     | n.a.      | n.a.          | 31                   |
| 1903 年 | n.a.        | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | 148,964     | n.a.      | n.a.          | 15                   |
| 1904 年 | n.a.        | n.a.   | n.a.   | n.a.   | n.a.   | 180,925     | n.a.      | n.a.          | 25                   |
| 1909 年 | 9,146       | 17,204 | 11,829 | 8,824  | 0      | 47,003      | 818,195   | 865,198       | n.a.                 |
| 1910 年 | 3,917       | 24,584 | 8,464  | 1,897  | 2,848  | 41,710      | 1,244,385 | 1,286,095     | 0                    |
| 1911 年 | 14,928      | 41,518 | 0      | 11,326 | 6,766  | 74,538      | 1,174,203 | 1,248,736     | 0                    |
| 1912 年 | 7,551       | 30,871 | 23,123 | 19,471 | 7,549  | 88,565      | 957,268   | 1,045,883     | 0                    |
| 1913 年 | 14,172      | 50,943 | 12,429 | 19,063 | 8,210  | 104,817     | 1,270,481 | 1,375,298     | 0                    |
| 1914 年 | 11,791      | 29,956 | 9,078  | 17,190 | 11,625 | 79,640      | 1,461,273 | 1,540,913     | 0                    |

出所：Philippine Islands, Board of Health 1902–05; Philippine Islands, Bureau of Health 1910–1915.

であった。マニラ市行政委員会によって制定されたすべての条例は、事前にマニラ諮問会議で承認されることになっている。公衆衛生について衛生局長が作成した条例は、アメリカ人が支配していたマニラ市行政委員会でも可決された。マニラ諮問会議での条例の承認状況を確認することはできなかったが、結果的にマニラ市行政委員会によって可決された全条例数および衛生関連条例数は、それぞれ1901年度33、11、1902年度27、4、1903年度17、9となっている[Manila, Municipal Board 1903–05]。マニラ市の全条例数に占める衛生関連条例数制定の多さからも、当時の都市統治で衛生がいかに重要であったのかわかる。

とりわけ種痘は、アメリカ公衆衛生政策の実績を特徴づけるものであった。天然痘が主要な死因の一つであったスペイン統治下では、19世紀を通じて地方でも種痘が実施されるようになっていたが、ワクチン不足もあって全体的に成果は不十分であった。表2をみると、アメリカ統治下のマニラでは、1900年代前半から種痘が大規模に実施されていたことがわかる。フィリピン平定宣言が出される1902年までに種痘実施件数は急速に増加し、1904年には18万件以上を数えた（2回目接種を含む）。すべての時期にわたって1回目と2回目の種痘接種の件数がわかるわけではないが、例えば1904年の12月には、1回目接種1万7499件、2回目接種6,919件を数えて、2回目接種は1回目の半分以下を占めるに過ぎなかった[Philippine Islands, Board of Health 1905: 29]。しかし1903年のマニラの人口（21万9928）および1904年までの種痘累積件数（53万3445件）を考慮すると、すべての人が2回接種を受けたとしても、1900年代前半にはマニラ住民のほとんどが種痘を受けたことになる。1909年のマニラの種痘実施件数は1904年の3分の1以下にまで低下するが、1910年代前半のマニラでの天然痘死亡者は皆無だった。地方でもフィリピン・アメリカ戦争中の1902年2月には、米軍が、マニラ周辺のボタン

ガス、タヤバス、ラグナ3州においてわずか1月もの間に25万件以上の種痘を実施している [Philippine Islands, Board of Health 1902: 11]。一連の種痘はアメリカ人が居住している地域で重点的に実施されており、軍隊をはじめとする白人の健康リスクを考慮して開始したものだったが、1910年代前半には地方における種痘の実施件数が伸びて、1920年代にはフィリピン全体でも天然痘死亡者数が激減することになる。

またアメリカ統治下では、医師職に従事する者の条件がより厳格に制度化された。スペイン統治下で授与された医師免許が原則として追認されたが、アメリカ統治下で新たに医師になろうとする者は医学博士号 (Doctors of Medicine) を取得していなければならなかった。こうして19世紀末に設立されて、単なる医師免許授与機関であったサントトマス大学医学部は、1902年に医学博士号の授与が認められた。医師専門職の新たな養成機関として、1907年には国立フィリピン大学医学部の前身となるフィリピン医科大学 (Philippine Medical School) が設立され、サントトマス大学医学部と併せてフィリピンには二つの医師養成機関が存在することになった。1908年までには市民病院 (Civil Hospital) がフィリピン全体の総合病院として再設立され、看護師養成機関としても機能していた [United States, Bureau of Insular Affairs 1909: Pt.2, 69-70]。

20世紀初頭までに、修道会によって運営された病院や診療施設に加えて、マニラでは無料で診療を受ける機会が幾つか存在していた。一つは、各衛生区に1人置かれた区医による診療である。1905年時点で衛生区は七つに分けられて、診療所での無料診療のほか、区医自身が貧困層宅へ訪問診療を行うなど、貧困層のケアが実施されていた [United States, Bureau of Insular Affairs 1906: Pt.2, 97-98]。また1904年までにフィリピン衛生局が運営する無料診療所が、マニラのトンド、キアボ、パコの各地区に設置されていた。これは、無料診療所が人口過密で貧困層の多い地域に設立されたことを意味しており、実際、1903年半ばから1904年半ばの1年間に1万1660件もの診療がなされていた [United States, Bureau of Insular Affairs 1905: Pt.2, 16-17]。1910年には、衛生局の管轄下においてフィリピン総合病院がマニラに開設された。その後、国立フィリピン大学医学部の臨床施設として位置づけられ、無料の診療施設も併設されていた。

表3によって1910～14年の区医の活動実績をみると、マニラの中心部となるイントラムロスや貧困層が多いトンドなどで活動が目立った。また前記衛生区への配属とは別に、中国人患者を対象とする区医も置かれた。マニラ全体において、1904年1年間の訪問診療数6,225件、来診者数1万8934人から、1910年までにそれぞれ1万1939件、2万7789人の実績を数えるまでに増加していた [千葉 2015: 43]。したがって1904年から1910年までに区医の活動実績は大きく拡大しており、とくに訪問診療数は約2倍近くの伸びであった。1906年までには、区医と戸別検査の両制度は関連づけられており、両者が担当する衛生区が重複していただけでなく事

表3 マニラ各地区における区医の活動実績

|       | イントラムロス   |          | メイシク      |          | トンド       |          | サンパロク     |          | パコ        |          | 中国人向け診療   |          | 合計        |          |
|-------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
|       | 訪問<br>診療数 | 来診<br>者数 | 訪問<br>診療数 | 来診<br>者数 | 訪問<br>診療数 | 来診<br>者数 | 訪問<br>診療数 | 来診<br>者数 | 訪問<br>診療数 | 来診<br>者数 | 訪問<br>診療数 | 来診<br>者数 | 訪問<br>診療数 | 来診<br>者数 |
| 1910年 | 3,828     | 10,088   | 1,119     | 4,767    | 2,710     | 5,196    | 2,840     | 3,445    | 998       | 2,328    | 444       | 1,965    | 11,939    | 27,789   |
| 1911年 | 4,307     | 10,376   | 1,074     | 4,694    | 4,117     | 7,588    | 3,377     | 4,166    | 821       | 2,310    | 454       | 1,850    | 14,150    | 30,984   |
| 1912年 | 4,984     | 11,720   | 1,012     | 4,023    | 3,790     | 6,161    | 3,458     | 4,347    | 613       | 1,591    | 453       | 1,956    | 14,310    | 29,798   |
| 1913年 | 4,409     | 9,837    | 813       | 3,865    | 3,435     | 6,783    | 2,138     | 2,645    | 245       | 614      | 424       | 1,670    | 11,464    | 25,414   |
| 1914年 | 4,178     | 9,501    | 910       | 4,135    | 3,615     | 8,089    | 2,218     | 2,742    | 377       | 1,005    | 616       | 2,292    | 11,914    | 27,764   |

出所：Philippine Islands, Bureau of Health 1910–1915.

務所も同じであった [United States, Bureau of Insular Affairs 1906: Pt.2, 63]。

このように、フィリピン・アメリカ戦争中から、マニラでは種痘が大規模に実施されてアメリカ人の健康の防衛がはかられた。同時に貧困層を対象にした無償診療が、診療所や区医の訪問を通して進められた。西洋医の養成機関も増えて、マニラのフィリピン人社会への西洋医療の浸透が進んだことがうかがえる。ただし種痘や衛生区ごとの貧困層の無償診療はスペイン統治下で実施されていたものを継承したものであった [千葉 2018]。

### III 都市空間の再編

ここでは、公衆衛生政策の視点からマニラ都市空間の再編を取りあげる。マニラは地理的に傾斜の無い平地に位置し、潮の満ち引きや降雨の影響を受けやすい湿地のなかにある。こうした自然環境は現地の衛生に影響し、なかでも中央を流れるパシグ川は社会活動をも制約した。スペイン統治下には、城壁都市イントラムロスが河川左岸に位置した一方、右岸には農村との結びつきが強く貧困層が多く居住した、トンドなどの地域が広まっていた。19世紀末に大規模な上水道の敷設や河川工事がなされたが、下水道や居住区画は無計画に外延的に拡張していた。アメリカ人は、かつてのスペイン人と同様にイントラムロスに居住場所を限定できず、フィリピン人と共有する社会空間に社会的秩序を重ね置いていくことになった。英領インドのカルカッタのように [脇村 2012: 1–12]、マニラ都市社会では、ヨーロッパ人が社会インフラの比較的良好整備された安全な地域に分節的に居住するということではなかった。すなわち、人種別に二重構造を持つ都市空間が明瞭に形成されることはなかったのである。したがって治安と火災と並んで公衆衛生が、次の二つの特徴をもってアメリカ人の健康の観点から重要な政策的課題となった。第一に、アメリカ人とフィリピン人のあいだに、空間的に差別化された公衆衛生政策は実施されなかったことである。第二に、統治者であるアメリカ人の健康を守る観点からも、フィリピン人と混在する都市社会での公衆衛生政策は介入主義的であった。



表 4 衛生規則「マニラ市の衛生及びそのための法律制定に関する条例」(October 20, 1906, Ordinance No. 86)

|               |   |
|---------------|---|
| 第 I 章         | 衛生局官吏および警官は、訪問目的を告げた後に住居と関連施設に入り衛生検査を行う権限を有す  |
| 第 IV 章        | 住居内の過密性についてその基準に反する場合は、衛生局長の名で住人等に警告  |
| 第 V 章         | 住居での上下水道の配管の設置基準  |
| 第 VI 章        | ゴミの回収の方法、場所、時間  |
| 第 VII 章       | トイレのデザインのほか、桶トイレにおける尿尿回収方法などのルール  |
| 第 IX ～ XIII 章 | 営業・産業活動の衛生規制  |
| 第 XIV 章       | 河川への排水および飲料用の井戸水使用を禁止   |
| 第 XV 章        | 「危険な感染症」としてコレラ、ペスト、発疹チフスなどについて、結核とともに医師は衛生局への報告義務。また結核などの感染症を避けるために、教会や学校、歩道など公共の場での唾吐きは禁止。加えて、感染症患者の隔離規定 |
| 第 XIX, XX 章   | 統計を作成するため、結婚、出生、死亡の衛生局への報告義務  |

出所：史料 7

マニラにおける公衆衛生政策の開始を告げる事件として、フィリピン・アメリカ戦争が始まって 1 年も経っていなかった 1899 年 12 月、マニラで最初の腺ペスト患者が発見された。以降、ねずみの駆除、ペスト患者の隔離、感染者住居の消毒もしくは破壊などの政策が実施され、その成果は、民事中央政府における衛生関連行政組織設立の動向にも影響しかねなかったために、腺ペストに重点的な対応がとられた [United States, Bureau of Insular Affairs 1902: 262, 265–266]。しかし 1902 年 3 月のコレラ流行はこうした状況を一変させて、アメリカによる公衆衛生政策はコレラ対策中心に進んでいく。以下にみる都市空間の改良に関する政策も、たびたびコレラ予防を強く意識した内容となっていた。

アメリカによる公衆衛生政策にとって、まず住民の監視が重視されることになった。フィリピン衛生局の設立に伴って、マニラ市行政委員会は、1906 年に新たな衛生規則「マニラ市の衛生及びそのための法律制定に関する条例」(Ordinance No. 86, October 20, 1906) を定めた。それによると、マニラにおいて衛生局長の監督と指示に基づき実施される衛生事項は主に表 4 のようになっていた。衛生局官吏および警官は、住民生活の細かな部分にまで介入しうる内容となっており、感染症患者発見の手段でもあった。この法律の規定に違反した場合は、200 ペソを超えない範囲での罰金もしくは 6 カ月以内の収監の刑が科された (史料 7)。こうした衛生規則の実施をめぐる、1906 年には、トンド地区でフィリピン人医師のデ・ロス・サントス (Juliana de los Santos) やフィリピン人有産知識人層のブエンカミノ (Felipe Buencamino) が集会を開いてこの衛生規則に反対している。このようにマニラ市内では、フィリピン人医師などが反対集会を繰り広げ、マスコミや民衆を巻き込んで民族感情に訴える運動が展開するに至っていた。とくにフィリピン人が反発したのは、表 4 の第 I 章にある、昼夜を問わず住居に侵入

表5 マニラの戸別検査実績（1904年，1910～14年）

|       | 家屋        |         |        | 庭       | 汚物だめ  | 発見病人数<br>(区医へ報告) |
|-------|-----------|---------|--------|---------|-------|------------------|
|       | 調査・再調査    | 改善要求通達  | 消毒数    | 清掃数     | 清掃数   |                  |
| 1904年 | 322,740   | 63,871  | 1,247  | 21,757  | 2,002 | 3,450            |
| 1910年 | 1,182,126 | 164,615 | 6,068  | 120,765 | 34    | 14,037           |
| 1911年 | 1,166,992 | 179,047 | 6,402  | 130,698 | 18    | 18,450           |
| 1912年 | 565,514   | 64,953  | 10,373 | 48,891  | 41    | 16,986           |
| 1913年 | 542,098   | 32,810  | 18,735 | 34,051  | 88    | 15,674           |
| 1914年 | 582,274   | 40,848  | 18,558 | 35,027  | 30    | 17,324           |

出所：Philippine Islands, Board of Health 1902-05; Philippine Islands, Bureau of Health 1910-1915.

する権限を衛生局官吏および警官に認めたことに対してだった。関連して実施される住居の強制消毒や感染症患者の隔離規定にも、多くのフィリピン人が反発した。こうした衛生規則を、アメリカ大統領がフィリピンを統治するに当たって発した「友愛的同化宣言」からの離脱として捉えるフィリピン人もいた [Sullivan and Iletto 1997: 56-58]。

フィリピン人の抵抗が強かったにもかかわらず、国家による介入と強制的浄化は住民の私的空間において進んだ。フィリピン・アメリカ戦争時から実施されていた戸別検査は、その後も継続することになったのである。1905年時点において、マニラの七つの衛生区は警察管轄区と対応していた。各地区の衛生戸別検査は、衛生検査官の指揮のもと、現地人衛生検査官補佐、現地人検査作業員、現地人衛生警察（各地区の警官が兼務）によって実施された。検査作業員は、住居の検査に加えて、出生、病気などの情報も集めている。フィリピン行政委員会による1906年の年次報告をみると、各衛生区の構成員のなかに「アメリカ人衛生検査官」という記述を含んでいたことから、戸別検査を指揮した衛生検査官は原則アメリカ人が担うべき職務であったと考えられる [United States, Bureau of Insular Affairs 1906: Pt.2, 80; 1907: Pt.2, 13, 63]。こうして表5のように、その検査件数は、1904年の32万2740から1910年の118万2126へと4倍ほど増加している。家屋の消毒数や庭の清掃数も、同様に増えていた。とくに注意すべきなのは、区医へ報告される病人数である。1904年1年間で3,450人だったのに、1910年には1万4037人、1911年に至っては1万8450人と1904年の5倍以上となっている。対照的に、コレラ対策として精力的に進められていた汚物だめの清掃数は激減していた。以上のようにして、1910年代までに戸別検査は精力的に進められて、住民の健康の監視が強化されていた。

マニラの公衆衛生にとって、住居の過密性も問題になった。既述の衛生規則第IV章にもあった住居内における人の過密性以外にも、複数の住居が隣接して密集する事態も政策的課題となっていた。後者は、通路に面していない奥まった場所に多くの家を抱えるスラムの問題であった。具体的には、燃えやすい軽量資材、隣接性、居住に不向きな場所、不衛生、居住者の特性の問題が挙げられた。こうした状況は、単に衛生状態を悪化させるだけでなく、衛生検査

官による監視を不可能にした。フィリピン衛生当局は、交通手段の未発達によって住居間の密集した隣接性が作られたとしている。すなわち内務省内では、路面電車など交通網の改善は、ビノンドなどの葉巻製造工場で働く労働者の住居郊外化を進めて中心部の密集を回避する政策であると認識されていたのである。さらに交通網の整備は、都市の物理的衛生条件の改良にも関連して結果的に火事や疫病を回避できるとしていた [United States, Bureau of Insular Affairs 1904: Pt.2, 10-11, 87-91]。しかし馬車を使用した交通網はすでに存在していたことに加えて、貧しい労働者は交通費も新たに負担しなければならなかったことを考えると、路面電車の整備で住居の密集性が解決する見込みはほとんどなかった。1902年10月以降、フィリピン衛生委員会は、月報でスラム地域 (localities where squatters are located) の数も報告しており、1903年1月には最も多い145を記録している [Philippine Islands, Board of Health 1903: 10]。

住居内の過密性の問題については、幾つかのタイプの住居が政策的に考慮されている。フィリピン人貧困層が居住するニッパ小屋 (竹で骨格を組みヤシの葉で屋根を葺いたもの) は通気性が良く日光も取り入れやすいが、狭い空間のために居住者の収容能力は限られていて感染症が広まりやすいとされていた。また中国人貧困層の石造りの家は居住空間を広くしているが、埃が溜まりやすかったことに加えて、通気性が悪く薄暗いために病原菌が蔓延しやすいと特徴づけられていた [United States, Bureau of Insular Affairs 1904: Pt.2, 10-11, 87-90]。

こうして1910年までには、衛生村落 (sanitary barrio) の設立が提唱される。1910年の内務長官ウースターの年次報告では、マニラに衛生村落を設立して不衛生な村落から住民を強制移住させることが提起されていた。衛生村落は、街路、住居区画、排水が整備されたものだった。というのも、マニラにはスラムだけでなく、高潮時に水面下に沈んで蚊の繁殖に好都合な広大な低地が存在しており、そこには不衛生とされた小屋住まい住民が多く生活していた。街路が存在しないために、廃棄物の運び出しも不可能であった。結果的に、コレラや腸チフスは潮位の高まりと共に外部へ広がり始めるという。また蠅も繁殖しやすく、ヒトが病原菌を取り込みやすくしている。そのためマニラ中心部から離れた、サンラサロ (San Lazaro)、レガルダ (Legarda)、ビトクルス (Vito Cruz) で衛生村落が整備されて、1910年7月1日時点で2万8104人が居住していた (図1参照) [United States, Bureau of Insular Affairs 1911: 88-89]。

加えて1905年までに、マニラ湾やパシグ川には約1万6000人の船上生活者が存在した。生活排水が水質汚染の原因となるだけでなく、河川の水の利用は健康被害をもたらすものだった [United States, Bureau of Insular Affairs 1906: Pt.2, 88-89]。こうした船上生活者もフィリピンおよびマニラの衛生担当者によって問題視されていたが、具体的対策の実施は確認できていない。

パシグ川の改良は、スペイン期末から重要な政策課題だった。1903年までにパシグ川の汚染は上流部まで拡大しており、とくに乾季には悪臭が広まって住民の不満が噴出していた。問題

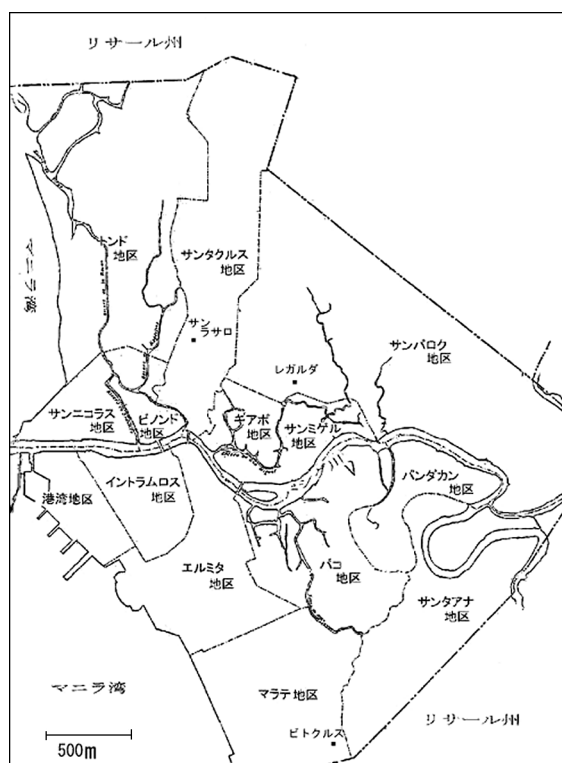


図1 20世紀前半のマニラ市

への対策として、ゴミの収集機能の強化、桶トイレ (pail system) の普及、河川上のトイレの撤去、污水浄化槽の設置を挙げて、その幾つかは衛生規則にも反映している (表4)。また1903年当時公衆衛生委員長補佐だったムンソン (Edward L. Munson) は、パシグ川の浄化機能を強化するために上流および下流における水門、上流における三つの運河を建設するとしていた。結果的に1908年までには、パシグ川の河口・運河31マイル (約50km) が浚渫されてゴミが取り除かれたほか、イントラムロス周辺の掘は埋め立てられて悪臭・汚染は軽減された [United States, Bureau of Insular Affairs 1904: Pt.2, 9-10, 81-83; 1909: Pt.2, 67]。

アメリカ人統治者にとって、パシグ川およびその河口での入浴や洗濯も水質を汚染し、コレラ流行を促進する原因であった。1903年に船漕ぎや洗濯婦のあいだでコレラが頻発したため、衛生当局では河川を入浴などに使うべきではないという意見がたびたび出されたが、行政上の規制が可能となるのは、入浴・洗濯の公共施設ができてからであるとしていた [United States, Bureau of Insular Affairs 1904: Pt.2, 3, 74; 1905: Pt.2, 90-91]。実際1912年に、フィリピン衛生局長ハイサーが起草したマニラ市条例第177号 (Ordinance No. 177, August 26, 1912) は、河川等の水路で洗濯を禁止して、代わりに公衆洗濯場を設立すると定めている。同時に洗濯行為にお

いて、洗濯物を湿らすために唾を吐きかけないことが定められた〔史料8〕。こうしてマニラ市行政委員会は、1913年、サンパロク地区に公衆の洗濯場・浴場・トイレを設置するために6,000ペソ支出することを決定し、同施設が建設された〔史料9〕。

市場や小売店舗への対策も進んだ。例えば、1903年に1,100ほどあったマニラの食堂を対象に、営業資格の更新を通して衛生状態の改善が試みられた。加えて当時の衛生行政は、食堂の数を減らして監視の効率化をはかることによって汚染の予防が可能になると謳っている。また1903年までに、衛生的な公共市場設営がコレラ拡散を抑制する公衆衛生政策の一つとして提唱されていた。1907年になると衛生局長は、トンド地区のディビソリア（Divisoria）市場について中国人商人が不衛生な箱を机代わりに使っていること、キアボ地区のキンタ（Quinta）市場について光と風を取り入れて不要なものを取り除く必要があることを指摘して、食料供給に関わる不衛生な慣習を消滅させる努力を行うべくマニラ市衛生・交通局（Department of Sanitation and Transportation）衛生課を指導していた〔United States, Bureau of Insular Affairs 1904: Pt.2, 11-12, 92-94; 1905: Pt.2, 16; 1909: Pt.2, 95-96〕。

結果として1908年4月に制定されたマニラ市条例第103号（April 30, 1908, Ordinance No. 103）では、マニラ市がマニラの公共市場を設立し、衛生・交通局長が運営上の責任を負うことになった。通気や採光に配慮がなされただけでなく、開設時間や陳列方法も規制された。販売人は、チケット制により一区画を割り当てられている。警官は、巡回して規則に違反したものを公共市場から排除することができた〔史料10〕。加えて1910年代初頭までのマニラでは、検査および監督を目的として生肉・野菜・魚は公共市場を通して販売することが法的に定められている。1912～13年には、コンクリート造りの市場が新たに二つ建設された〔United States, Bureau of Insular Affairs 1914: 112〕。このようにして実施された公衆衛生政策一般は、住民の生活慣習に触れた部分のほかに、都市や住居の空間を変えていくことを意識したものだ。マニラ中心部の生活空間の過密性や水利状況および食料供給の改善は、コレラをはじめとする感染症対策にとって重要な措置であったのである。

ここで、表6からマニラ市における衛生関連諸法違反逮捕件数をみると、1901～11年度の衛生法違反による逮捕件数は、1908年度の709件をピークにほぼ毎年300件以上を数えた（1910年度を除く）。衛生関連諸法の実施のために、衛生局官吏は警察とともに巡回し、違反が発見された場合には罰金を支払うか収監されていた。

またマニラ市裁判所（Municipal Court）における衛生諸法違反関連（Violation Sanitary Code）の訴訟件数は、1906, 07, 08年度においてそれぞれ919件、485件、966件にのぼっている〔Manila, Municipal Board 1910: 62〕。こうした訴訟の事例として、1910年までには下水管を住居に強制的に連結させようとしたマニラ市に対して、住居所有者が訴訟を起こして一時的な執行差し止め命令が裁判所から出されている。1910年のフィリピン行政委員会報告によると、そう

表6 マニラ市衛生関連諸法違反逮捕件数

|         | 全逮捕件数  | 衛生関連違反 |        |
|---------|--------|--------|--------|
|         |        | 逮捕件数   | 割合 (%) |
| 1901 年度 | 14,567 | 321    | 2.2    |
| 1902 年度 | 17,518 | 360    | 2.1    |
| 1903 年度 | 17,383 | 341    | 2.0    |
| 1905 年度 | 11,992 | n.a.   | n.a.   |
| 1906 年度 | 11,337 | 426    | 3.8    |
| 1907 年度 | 11,061 | 358    | 3.2    |
| 1908 年度 | 13,104 | 709    | 5.4    |
| 1909 年度 | 15,658 | 339    | 2.2    |
| 1910 年度 | 16,146 | 195    | 1.2    |
| 1911 年度 | 17,733 | 388    | 2.2    |
| 1912 年度 | 18,970 | n.a.   | n.a.   |

出所：Manila, Municipal Board 1903–12.

した訴訟を起こした住居所有者は、経済的な負担が理由だったのではなく、公衆衛生を進める体制を支持しなかったために下水管を住居に引くのを拒否したとしている [United States, Bureau of Insular Affairs 1911: 91]。アメリカは植民地都市マニラの公衆衛生政策を法的強制によって実施していたが、強制的法的根拠となったマニラ市条例に多くのフィリピン人が反発していたことからわかるように、衛生関連の法律に基づく処罰に異議を唱えた訴訟の多くはフィリピン人住民によるアメリカ植民地政策への抵抗として評価することができる。

結果的にマニラにおけるコレラ流行は、公衆衛生政策によって抑制されたのであろうか。1910年代にも、マニラを含むフィリピン全体でコレラは流行し続けて、フィリピン人が多く死亡していた [史料 11]。マニラは、洪水や飲食物供給の停滞が起きることでコレラの広まるリスクを抱えていた。例えば 1914 年のマニラでは、深刻な流行をみたブラカン州からコレラが伝播していた。下水設備や公衆トイレが洪水によって数日間の使用停止に追い込まれて、多くの者がコレラに感染するという事態に至った。人々の尿尿は洪水のなかに混入しただけでなく、水道栓の多くは水中に沈んだために貧困層は汚染された水を飲まなければならなかった。飲料水は、燃料不足のために煮沸されることもなかったという [史料 12]。

このように、1910 年代までのマニラはコレラの脅威を拭い去ることはできなかった。その後も含めたコレラ感染の動向を評価するには、上下水道の整備も考慮しなければならない。学校教育を通じてアメリカ的価値観と絡み合った近代倫理や思考様式が持ち込まれるなかで、マニラにおいて教育や都市空間の再編を含む公衆衛生政策が効果を挙げたのかどうか慎重に見極める必要がある。



## おわりに

世界経済におけるヘゲモニーをいまだ抱えていなかったアメリカにとって、フィリピンにおける医療や衛生は、帝国統治のためだけでなく世界に向けてその文明化を誇示する手段となっていた。フィリピン・アメリカ戦争中に大規模にコレラが流行した後、1905年以降のアメリカ公衆衛生政策は依然としてフィリピン人の反対を伴いながらも、マニラの衛生環境を整備すると同時にフィリピン人の衛生慣行を変えるという発想に至っていた。衛生局長となったハイサーは、公衆衛生政策の結果としてフィリピン人を健康的で国富増大に貢献しうる人種に変えることを念頭に置いていた。こうして実施されたフィリピン人の衛生慣行の改良は、狭義の公衆衛生だけでなく、フィリピン独立の前提ともなる市民的倫理性の獲得になるとみなされた。しかし公務員、民間人を問わず、アメリカ人のなかには、その能力を疑われていたフィリピン人に代わって、自分たちが公衆衛生事業を担い続けることに固執する者もいて、公衆衛生政策はアメリカによるフィリピン植民地統治正当化の根拠ともなった。結果的に、フィリピン人の衛生慣行に対して、アメリカ人による好意的な評価は与えられないままだった。

実際のマニラにおける医療・衛生政策の具体的成果をみると、種痘による天然痘抑制の面で目を見張るものがあった。また西洋医の養成や貧困層のための無償診療の制度を充実させたが、サントトマス大学医学部や区医のように、スペイン統治下の制度を少なからず継承していた。そうして形成された公衆衛生の制度では、マニラと地方のあいだで違いがみられた。一つは、統治者となるアメリカ人の関与の在り方であり、マニラでは地方よりも衛生行政の末端までアメリカ人が介入していた。マニラでは、町レベルに当たる衛生区の検査官にアメリカ人が着任していたのに対し、地方では介入したとしても州レベルの地域衛生監督官までであった。二つめは、マニラでは衛生区に警察行政が関与していたことであり、厳格に衛生行政が実施された。地方とマニラのあいだでこのような差がみられた理由には、人口が密集したマニラで衛生上の問題が顕在化していただけでなく、都市空間においてアメリカ人とフィリピン人の二重構造が明瞭に形成されなかったことにより、アメリカ人の健康を守るという意識が強く働いてマニラに衛生行政が深く介入したためであろう。

当初、マニラ都市空間の公衆衛生は、教育よりも法律と監視を通じた強制的手段によって進められた。戸別検査は、住居の衛生状態だけでなく住民の健康の監視機能を併せ持ち、1910年代はじめまでに同事業は強化されていた。マニラ中心部のスラム住民住居の郊外化、水利状況の改善、公共市場を通じた食料供給の管理も法律的強制を伴って実施され、コレラ抑制に貢献しうるものだった。しかし衛生関連諸法を通じた規制は、毎年300件以上もの逮捕を出しただけでなく、衛生関連諸法違反関連の訴訟も引き起こしていた。

そうした社会的摩擦は、アメリカが強制する衛生上の市民的倫理がマニラでそのまま受容さ

れていたわけではなかったことを物語っている。しかしアメリカ人衛生官吏がアメリカ本国に撤退する1910年代以降になると、公立学校での教育を通じてフィリピン人へ市民倫理の浸透をはかる政策がより洗練されて強化されていた。衛生上の市民倫理が公立学校で教えられて、そうした価値基準はアメリカの植民地支配を支える社会通念となっていくのである。マニラの都市空間の近代化において、帝国医療は1900年代初頭から社会基盤整備を漸次的に促進して衛生慣行の改良も目指していたが、学校教育を通じた衛生慣行の改良は1910年代以降のことであった。しかし公衆衛生政策は、学校教育とも結びついた衛生慣行の改良、すなわち市民性の獲得の面で十分な成果をあげることがないまま展開していく。

その一方でフィリピンの公衆衛生は、必ずしもアメリカの影響のみを強く受けていたわけではない。19世紀半ば以降にスペイン統治下で形成された医療・衛生制度や社会基盤が、アメリカ統治下でも幾つか継承されていた。したがってフィリピンの近代社会を考察するに当たっては、経済変化や都市化、社会基盤整備を長期的に視野に入れて、アメリカ支配の影響を相対化していく必要があることを最後に指摘しておきたい。

## 謝 辞

本稿掲載に至るまでに、査読者および編集委員会の方々から丁寧なコメントをいただきました。ここに記して感謝いたします。

## 参 考 文 献

### 邦文文献

- 千葉芳広. 2009. 『フィリピン社会経済史——都市と農村の織り成す生活世界』 札幌：北海道大学出版会.  
 ———. 2015. 「フィリピン公衆衛生政策の形成——スペイン・アメリカ両統治下マニラにおけるコレラ流行」『社会経済史学』81(1): 25–47.  
 ———. 2018 「スペイン統治下フィリピンにおける西洋医専門職の形成——19世紀末マニラの帝国医療に焦点を当てて」『東南アジア——歴史と文化』47: 5–31.  
 永野善子. 2003. 『フィリピン銀行史研究——植民地体制と金融』 東京：御茶の水書房.  
 永島 剛；市川智生；飯島 渉（編）. 2017. 『衛生と近代——ペスト流行にみる東アジアの統治・医療・社会』 東京：法政大学出版局.  
 岡田泰平. 2014. 『「恩恵の論理」と植民地——アメリカ植民地期フィリピンの教育とその遺制』 東京：法政大学出版局.  
 脇村孝平. 2012. 「汚れた水と穢れた身体——植民地都市カルカッタにおける「衛生改革」の帰結」『歴史学研究』888: 1–12.

### 外国語文献

- Anderson, Warwick. 2006. *Colonial Pathologies: American Tropical Medicine, Race, and Hygiene in the Philippines*. Durham and London: Duke Univ. Press.  
 ———. 2009. Modern Sentinel and Colonial Microcosm: Science, Discipline, and Distress at the Philippine General Hospital. *Philippine Studies* 57(2): 153–177.  
 Clark, Victor S. 1905. Labor Conditions in the Philippines. *Bulletin of the Bureau of Labor* [U.S.] 58: 721–905.  
 Golay, Frank Hindman. 1997. *Face of Empire: United States-Philippine Relations, 1898–1946*. Quezon City: Ateneo

- de Manila University Press.
- Heiser, Victor G. 1910. *Unsolved Health Problems Peculiar to the Philippines*. Manila: Bureau of Printing.
- . 1912. Sanitation in the Philippines: With Special Reference to Its Effect upon Other Tropical Countries. *The Journal of Race Development* 3(2): 121–134.
- . 1936. *An American Doctor's Odyssey: Adventures in Forty-five Centuries*. New York: W. W. Norton.
- Ileto, Reynaldo C. 1988. Cholera and the Origins of the American Sanitary Order in the Philippines. In *Imperial Medicine and Indigenous Society*, edited by David Arnold, pp. 125–144. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Mactal, Ronaldo B. 2009. *Kalusugang Pampubliko sa Kolonyal na Maynila, 1898–1918: Heograpiya, Medisina, Kasaysayan*. Quezon City: The University of the Philippines Press.
- Manila, Municipal Board. 1903–13. *Report of the Municipal Board of the City of Manila, 1901/02–12/13*. Manila: Bureau of Public Printing.
- Philippine Islands, Board of Health. 1902–05. *Monthly Report of the Board of Health for the Philippine Islands and City of Manila, 1902–04*. Manila: Bureau of Public Printing.
- . 1904. *Asiatic Cholera in the Philippine Islands*. Manila: Bureau of Public Printing.
- Philippine Islands, Bureau of Civil Service. 1909–20. *Annual Report of the Bureau of Civil Service to the Governor General of the Philippine Islands, 1908/09–1919*. Manila: Bureau of Printing.
- Philippine Islands, Bureau of Education. 1910. *The Prevention of Diseases*. Manila: Bureau of Printing.
- . 1922. *Civics, Hygiene, and Sanitation: A Manual for Teachers*. Manila: Bureau of Printing.
- Philippine Islands, Bureau of Health. 1910–15. *Quarterly Report of Bureau of Health for the Philippine Islands, First Quarter, 1910–Fourth Quarter, 1914*. Manila: Bureau of Printing.
- . 1913. *Health Bulletin No. 11, Insects and Disease*. Manila: Bureau of Printing.
- . 1914a. *Health Bulletin No. 13, The Disposal of Human Wastes in the Provinces*. Manila: Bureau of Printing.
- . 1914b. *Health Bulletin No. 14, The Deadly Fly*. Manila: Bureau of Printing.
- . n.d. *Cholera Measures: Standards of Purity for Food Products*. S.I.: S.N.
- Sullivan, Rodney J. 1988. Cholera and Colonialism in the Philippines, 1899–1903. In *Disease, Medicine, and Empire: Perspectives on Western Medicine and the Experience of European Expansion*, edited by Roy Macleod and Milton Lewis, pp. 284–300. London and New York: Routledge.
- Sullivan, Rodney J.; and Ileto, Reynaldo C. 1997. Americanism and the Politics of Health in the Philippines, 1902–1913. In *Philanthropy and Cultural Context: Western Philanthropy in South, East, and Southeast Asia in the 20th Century*, edited by Soma Hewa and Philo Hove Lanham, pp. 39–64. New York and Oxford: University Press of America.
- United States, Bureau of Insular Affairs. 1902–14. *Annual Report of the Philippine Commission, 1902–1913*. Washington: Govt. Printing Office.
- Worcester, Dean C. 1908. *A History of Asiatic Cholera in the Philippine Islands*. Manila: Bureau of Printing.
- [アメリカ国立公文書館未公開史料 (Record Group 350, Records of the Bureau of Insular Affairs, General Records, The United States, The National Archives)]
- 史料 1 : A Medical Director of the Insular Life Insurance to Woodrow Wilson, President of the U.S., March 25, 1913, Entry 5 150: 56/9/7
- 史料 2 : A Clipping of Congressional Record of July 1913, inserting an Article of Victor G. Heiser, Entry 5 150: 56/11/4
- 史料 3 : Director of Health, the Philippines to Bureau of Insular Affairs, the U.S., April 28, 1915, Entry 5 150: 56/32/6
- 史料 4 : Director of Health, the Philippines to T. R. Kendall, Dec. 8, 1917, Entry 5 150: 56/32/6
- 史料 5 : A Brief Memorandum for the Chief, Bureau of Insular Affairs on Sanitation in the Philippines by the Acting Director of Health, March 10, 1920, Entry 5 150: 56/34/3
- 史料 6 : A Brief Memorandum for General Frank McIntyre, the Chief, Bureau of Insular Affairs on Sanitation in the Philippines by Vicente de Jesus, the Acting Director of Health, March 10, 1920, Entry 5 150: 56/34/3
- 史料 7 : Ordinance No. 86. An Ordinance Relating to Sanitation and Providing a Sanitary Code for the City of Manila, Entry 5 150: 56/6/2
- 史料 8 : Ordinance No. 177. An Ordinance Prohibiting the Washing of Garments in Public Esteros, in the Waters of Any River, Creek, or Waterway within the City Limits, and Prohibiting the Use of the Mouth in Dampening

Clothes in the Process of Laundering, Entry 5 150: 56/6/2

史料 9 : Ordinance No. 184. An Ordinance Appropriating the Sum of Thirteen Thousand Five Hundred Pesos for the Construction of a Public Sanitary Laundry, Bath and Toilet in the City of Manila and for the Improvement of Sanitary Conditions in Said City, Entry 5 150: 56/6/2

史料 10 : Ordinance No. 103. An Ordinance to Establish and Regulate Public Markets in the City of Manila, and Prohibit their Establishment by Any Person, Association, or Corporation Other than the City of Manila, Entry 5 150: 56/10/5

史料 11 : A Report as to the Cholera in the Philippine Islands, Bureau of Insular Affairs, U. S., Sept. 8, 1919, Entry 5 150: 56/35/6

史料 12 : Narrative Summary of the Cholera Situation in the Provinces and Manila, Assistant Director of Health, the Philippines, Sep. 21, 1914, Entry 5 150: 56/35/6

[ウースター・ペーパーズ (Dean C. Worcester Papers, 1887–1925) ミシガン大学ベントレー歴史図書館所蔵 (Bentley Historical Library, University of Michigan)]

史料 13 : Dean C. Worcester. 1913. Our Philippine Stewardship

[ウースター・コレクション (Worcester's Philippine Collection, Documents and Papers, 1814–1915) ミシガン大学特別収集物図書館所蔵 (Special Collection Library, University of Michigan)]

史料 14 : Vol. 14. T. H. Pardo de Tavera to Dean C. Worcester, April 7, 1899

史料 15 : Vol. 5. Dean C. Worcester to the Editor of the New York Times, March 16, 1914

(2017 年 12 月 25 日 掲載決定)